

**ARTYKUŁ**

**Paweł Czubik\***

**WPŁYW ZMIANY STRUKTURY  
HANDLU GLOBALNEGO  
NA WYBRANE UNORMOWANIA PRAWNE  
REGULUJĄCE HANDEL MIĘDZYNARODOWY  
ORAZ PRAKTYKĘ ICH STOSOWANIA**

**Wprowadzenie**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie specyficznych zmian, które obserwowane są w zarówno kształcie prawnym jak i przede wszystkim praktyce stosowania pewnych unormowań powstałych wskutek zmiany struktury handlu międzynarodowego. Przyczyną wspomnianych zmian jest tzw. regionalizacja handlu, czyli coraz bardziej rozpowszechniające się zawieranie umów gwarantujących wolny lub bardziej preferencyjny handel, niż ten odbywający się na warunkach KNU, pomiędzy państwami stronami GATT/WTO. Poczynając od początku lat 90-tych regionalizacja handlu, jeszcze w latach 60-tych a nawet 80-tych postrzegana jako niebezpieczny dla światowego ładu gospodarczego wyjątek, stała się wręcz regułą determinującą handel światowy.

\* Dr Paweł Czubik – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, doktorat obroniony na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, obecnie asystent w Katedrze Europeistyki UJ oraz wykładowca w Wyższej Szkole Administracji w Bielsku Białej. Artykuł ten stanowi zmienioną i uaktualnioną wersję referatu wygłoszonego 22 września 2000 r. na Konferencji „*Prawo międzynarodowe w dobie transformacji społeczności międzynarodowej*” zorganizowanej z okazji 75-lecia Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Zmiany takie zauważalne są zarówno w licznych unormowaniach umów gwarantujących wolny handel regionalny, jak i, a może przede wszystkim, w praktyce stosowania pewnych norm systemu GATT/WTO w sposób wypaczający zarówno „ducha” jak i same regulacje tego systemu. Wobec faktu destrukcji funkcjonalnej pewnych koncepcji prawnych leżących u podstaw systemu GATT/WTO, systemy regionalne próbują zastąpić je własnymi rozwiązaniami przewidującymi podobne skutki.

W opracowaniu tym ujęte zostaną jedynie te najbardziej wyraziste efekty zmiany struktury handlu przejawiające się w szczególnym – odrębnym od założeń teoretycznych, stosowaniu środków ochronnych przewidzianych przez system GATT/WTO, faktycznym ograniczeniu mechanizmu rozwiązywania sporów GATT/WTO do sporów pomiędzy państwami nie posiadającymi wzajemnych relacji preferencyjnych usankcjonowanych art. XXIV GATT, oraz szczególnym uregulowaniu przez niektóre układy regionalne państw wzajemnej klauzuli najwyższego uprzywilejowania (lub rozwiązań alternatywnych do KNU) na forum innym niż system GATT/WTO.

## **Struktura handlu światowego i jej ewolucja**

Powstanie multilateralnego systemu handlowego w 1947 r. działającego w oparciu o Układ Ogólny w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) oznaczało radykalną zmianę w koncepcji prawnej determinującej handel światowy. System GATT oznaczał uporządkowanie wzajemnych relacji handlowych stron poprzez zastosowanie pomiędzy stronami bezwarunkowej powszechnej klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU).

Koncepcja klauzuli najwyższego uprzywilejowania, znana od późnego średniowiecza w relacjach pomiędzy państwami europejskimi<sup>1</sup> i od tego czasu powszechnie stosowana po dziś dzień w umowach dwustronnych dotyczących handlu niepreferencyjnego<sup>2</sup>, po raz pierwszy zastosowana została w ramach układu handlowego aspirującego do regulowania jak najszerzych (wręcz globalnych) relacji handlowych.

<sup>1</sup> *Vide*: Janusz Gilas, *Międzynarodowe Prawo Gospodarcze*, Bydgoszcz 1998 r., str. 99.

<sup>2</sup> Zastosowanie KNU w dwustronnych umowach handlowych odbywało się w formie bezwarunkowej lub rzadziej warunkowej – kiedy podstawą przeniesienia przywileju było gwarantowanie analogicznego przywileju przez stronę podnoszącą obowiązek jego przeniesienia zgodnie z KNU.

Uregulowanie KNU w systemie multilateralnym GATT w przyjętej formie, opierającej się na powszechności jej zastosowania – tj. obowiązku gwarantowania jej względem każdej ze stron GATT, oraz bezwarunkowości – tj. zobowiązania przenoszenia przywileju udzielonego na rzecz jakiegokolwiek państwa lub obszaru celnego na korzyść państwa strony (niezależnie od udzielenia przez państwo stronę analogicznego przywileju lub przywileju uzasadniającego jego pierwotne udzielenie), zapewnić miało względną równość stron systemu rozumianą głównie jako niedyskryminację którejkolwiek ze stron. Bez wątpienia na skutek zastosowania KNU systemu GATT w omawianym kształcie nastąpiło wyraźne uporządkowanie relacji handlowych pomiędzy stronami. Od początku swojego funkcjonowania system multilateralny GATT przewidywał jednak pewne wyjątki od „bezwzględnego” zastosowania KNU. Możliwość ich wykorzystania przez strony stanowiło potwierdzenie nienaturalności przyjętej koncepcji powszechnej KNU<sup>3</sup>. Pozytywistycznoprawna powszechna KNU miała w tym przypadku modyfikować dyskryminacyjne zwyrodnienie handlu międzynarodowego które ukształtowało się w sposób naturalny. Koncepcja ta nie mogła jednak oznaczać całkowitego przeciwstawienia się zarówno „uświęconym przez tradycję unormowaniom” jak i uregulowaniom handlowym, które w pewnych warunkach odczuwane są przez strony jako naturalne.

Akceptacja pewnych wyjątków od KNU dla relacji handlowych indywidualnie oznaczonych układów stron Układu Ogólnego wyrażona została w art. I ust. 2 GATT oraz Załącznikach A – F do tego ustępu.

<sup>3</sup> Powszechna KNU systemu multilateralnego teoretycznie (analizowana w oderwaniu od pozostałych unormowań systemu multilateralnego) eliminuje istnienie dywersyfikacji preferencji handlowych stosowanych przez każdą stronę GATT z osobna, oznacza więc poprzez takie niedyskryminacyjne ujednolicenie polityki handlowej każdej ze stron wyeliminowanie istnienia porozumień i bloków polityczno-handlowych oddziałujących negatywnie na „wrogie” strony. Tego typu regionalizm handlowy, który przyjmował szczególnie zdeformowany kształt w niezbyt godnych chwale okresach wojen pomiędzy państwami, jest jednak stanem naturalnym (w którym jak według Spinozy „...wielka ryba zjada małą zgodnie z prawem natury”). *De facto* można więc obecnie mówić o swoistym ewolucyjnym regresie do regionalizmu jako stanu naturalnego, progresywnie zdeformowanego poprzez powstanie systemu opartego na powszechnej KNU. Z drugiej strony zauważyć należy, że ów stan naturalny w okresie kiedy światowe relacje handlowe nie były zdeterminowane przez powszechne najwyższe uprzywilejowanie był przedmiotem dalece idącej krytyki i promowania prób uporządkowania handlowego. Cf. E. Dembiński, *Autonomia celna w najnowszym rozwoju prawa narodów*, Kraków, 1933, str. 70 i n.

System generalnie akceptował również zobowiązania jego stron starsze niż data związania się strony postanowieniami Układu Ogólnego. Ponadto w art. XXV ust. 5 GATT w wyjątkowych okolicznościach system GATT zezwolił na usankcjonowanie przez jego strony odstępstwa od KNU w postaci zwolnienia (*waiver*) stron z wymogu przestrzegania konkretnego obowiązku nałożonego przez system – zwolnienie to mogło dotyczyć również przestrzegania obowiązku najwyższego uprzywilejowania. Najistotniejszym jednak, jak się okazało, wyjątkiem, który wpłynął na faktyczne wypaczenie idei powszechnej KNU, okazało się usankcjonowanie, pod określonymi warunkami, regionalnych metod integracji w postaci unii celnych, stref wolnego handlu i porozumień przejściowych zmierzających do ustanowienia takich stref lub unii. W szczególności strefy wolnego handlu, jako twór dotychczas w zasadzie nie spotykany<sup>4</sup>, mimo początkowych wątpliwości co do możliwości ich realnego funkcjonowania<sup>5</sup>, stały się w praktyce bardzo popularnym mechanizmem powszechnie stosowanym we wzajemnych relacjach handlowych państw rozwiniętych. Formalnie odstępstwo od KNU w postaci przyjęcia metody integracji w postaci unii celnej, strefy wolnego handlu lub porozumienia zmierzającego do ukształtowania strefy lub unii, obwarowane było obowiązkiem wypełnienia kilku warunków uregulowanych w art. XXIV GATT. Celem tych regulacji miało być zabezpieczenie praw i sytuacji handlowej państw nie biorących udziału w konkretnym procesie integracyjnym oraz zapewnienie, iż pomiędzy stronami porozumienia integracyjnego wprowadzona będzie dyskryminacyjna dla innych stron wymiana, ale jedynie na warunkach wolnego handlu wewnątrz ugrupowania. Zgodnie z ich brzmieniem regionalne porozumienia tworzące odstępstwa od KNU

<sup>4</sup> Strefa wolnego handlu to koncepcja w prawie międzynarodowym zdecydowanie pochodna – mogąca zaistnieć jedynie w warunkach klauzuli najwyższego uprzywilejowania, od której stanowi wyjątek. Tego typu sztuczna konstrukcja nie mogła funkcjonować w nieuporządkowanych światowych warunkach handlowych, gdzie stosowanie względem partnera dowolnie wysokich (lub znoszenie) ceł zależało wyłącznie od uznania stron.

<sup>5</sup> Stany Zjednoczone nie sprzeciwiły się koncepcji strefy wolnego handlu uważały bowiem, iż trudności techniczne (*sic!*?) związane z jej funkcjonowaniem szybko doprowadzą do przekształcenia jej w unię celną (twór prawny o charakterze „bardziej naturalnym”, od wieków funkcjonujący w praktyce międzynarodowej). *Vide: Regionalism and the World Trading System*, WTO Secretariat Study, Geneva 1995, str. 8.

m.in. nie mogą stwarzać barier w handlu innych układających się stron, pomiędzy stronami porozumienia cła i ograniczenia handlowe muszą być zniesione w stosunku do w zasadzie całej wymiany handlowej, strefa lub unia winna być utworzona w rozsądnym przeciągu czasu i zgodnie z programem i kalendarzem utworzenia, porozumienia tego typu podlegają notyfikacji i kontroli systemu GATT itd.

Od samego początku wykorzystywanie art. XXIV w praktyce, unormowania dokładniej regulujące te kwestie okazały się być nieścisłe lub wręcz sprzeczne ze sobą. Problem ten został częściowo jedynie rozwiązany w unormowaniach Porozumienia w sprawie interpretacji art. XXIV GATT 94. W licznych przypadkach stosowana przez strony interpretacja art. XXIV wypaczyła jego sens jako gwaranta w pełni wolnego i „nieinwazyjnego” handlu.

Przez pierwsze 10 lat swojego istnienia państwa strony systemu GATT nie przewidywały nawet zagrożenia dla idei najwyższego uprzywilejowania ze strony art. XXIV, w okresie tym stosowanie możliwości oferowanych przez ten artykuł Układu Ogólnego było raczej sporadyczne. Poczynając jednak od powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nastąpił lawinowy wzrost zastosowania art. XXIV. W latach 60-tych notyfikowano systemowi GATT prawie 20 takich porozumień, w latach 70-tych prawie 40. W latach 80-tych nastąpiło drobne załamanie procesu rozprzestrzeniania się porozumień handlu regionalnego (zwarto zaledwie około tuzina umów – zapał liberalizacyjny państw został wykorzystany dla realizacji i wykonania efektów Rundy Tokijskiej), w latach 90-tych jednakże (głównie w związku z nagłym wzrostem aktywności w tej dziedzinie państw Europy Środkowej i Wschodniej) notyfikowano systemowi GATT ponad 30 tego typu porozumień, a systemowi WTO w okresie 5 lat jego działalności ponad 60 tego typu porozumień (co razem daje prawie 100 porozumień notyfikowanych w ciągu 10 lat).

Intensyfikacja rozwoju regionalizmu utrzymana została również w latach 2000-2002, w okresie tym notyfikowano ponad 45 tego typu porozumień (wliczając porozumienia notyfikowane w styczniu 2003). Już w okresie Rundy Tokijskiej GATT prawie 70% handlu światowego odbywało się według reguł dyktowanych przez porozumienia handlu regionalnego, 5% poza systemem GATT/WTO, a 25% na zasadzie KNU systemu GATT.

W chwili obecnej<sup>6</sup>, w związku z drugim lawinowym rozwojem tendencji wolnego handlu regionalnego, kiedy skutecznie funkcjonuje ponad 170 porozumień tego typu<sup>7</sup>, udział handlu odbywającego się na warunkach KNU jest prawdopodobnie obecnie jeszcze bardziej znikomy i w praktyce obejmuje jedynie przepływ towarów pomiędzy poszczególnymi obszarami integracji regionalnej<sup>8</sup>.

Stworzenie takiej struktury realnego handlu regionalnego pomiędzy stronami systemu GATT/WTO nie mogło pozostać bez wpływu na wykonywanie postanowień tego systemu oraz kształtowanie przez strony rozwiązań alternatywnych, które wyeliminują możliwość ich dyskryminowania handlowego w nieco węższych podmiotowo (w porównaniu z systemem GATT/WTO) układach. W poniższych rozdziałach omówione zostaną powstałe w związku ze wspomnianym zjawiskiem szczególnie wyraziste zmiany w praktyce i unormowaniach prawnomiędzynarodowych regulujących handel pomiędzy stronami.

### **Zastosowanie środków ochronnych wobec regionalizacji handlu**

Pierwszym elementem, którym warto zająć się w tym miejscu są środki ochronne. Praktyka ich zastosowania, której teoretyczne podstawy prawne

<sup>6</sup> Dane przedstawiające stan ten w chwili obecnej są bardzo niejednolite. Wydaje się, że handel regionalny to już zdecydowanie ponad 90% handlu światowego. Cf. A. de la Torre, M.R. Kelly, *Regional Trade Arrangements*, Washington D.C. 1992 oraz K. Anderson, R. Blackhurst [eds], *Regional Integration and the Global Trading System*, Geneva 1993.

<sup>7</sup> Według danych WTO (stan na przełom roku 2002/2003) aktywnie funkcjonuje ponad 150 takich porozumień (notyfikowane systemowi GATT/WTO i przezeń ogłoszone, z czego ponad setka notyfikowana WTO), prawdopodobnie w chwili obecnej liczba funkcjonujących porozumień notyfikowanych podniosła się do około 170 (generalnie z mechanizmów prawnych handlu regionalnego korzystano do dziś prawie 250 razy – część porozumień jest jednak już nieaktualna – głównie wskutek zwiększania poziomu integracji przez strony i co za tym idzie zawierania nowych porozumień). Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie systemy handlu regionalnego notyfikowane zostały systemowi GATT/WTO – notyfikacja wielu funkcjonujących reżimów nastąpi w przyszłości, nie wszystkie systemy objęte są obowiązkiem notyfikacji (nie dotyczy on np. reżimów starszych niż system GATT/WTO – takim przykładem jest Południowoafrykańska Unia Celna SACU).

<sup>8</sup> Jedyne nieliczni członkowie WTO (np. Hong Kong) nie są stronami żadnego porozumienia regionalnego. W chwili obecnej nawet dotychczas ostatnie ostoje „multilateralizmu”, nie tworzące z jakimkolwiek partnerem gospodarczym umownych relacji preferencyjnohandlowych, jak Japonia czy Chiny podpisały regionalne umowy handlowe (Japonia z kilkoma partnerami gospodarczymi m.in. z Singapurem, Chiny z państwami ASEAN).

skonkretyzowane zostały w Układzie Ogólnym i dalszych unormowaniach systemu GATT/WTO w sposób nie pozostawiający zazwyczaj większych wątpliwości interpretacyjnych, całkowicie zmieniła sens ich użytkowania. Nieścisłość regulacji zawartych w art. XXIV ust. 8, dotyczących możliwości zastosowania środków ochronnych wewnątrz unii celnej lub strefy wolnego handlu, została wykorzystana przez strony w sposób, który śmiało określić można jako *praeter legem*, a w pewnych przypadkach nawet jako *contra legem*.<sup>9</sup> We wspomnianym artykule uregulowana została bowiem możliwość zastosowania środków ochronnych wewnątrz strefy lub unii ze względu na problemy bilansu płatniczego strony, poważnych braków na rynku krajowym oraz tzw. generalnych wyjątków (czyli np. ochrony moralności publicznej, zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin etc.) przewidzianych w art. XX GATT. Nie ujęto, co dziwne, we wspomnianych unormowaniach możliwości zastosowania pozostałych środków przewidzianych przez Układ Ogólny GATT. Interpretując literalnie art. XXIV ust. 8 można domniemywać niemożność zastosowania przez strony porozumienia regionalnego na jego forum np. środków z tytułu nadmiernego importu (art. XIX GATT), bezpieczeństwa narodowego (*sic!* – art. XXI GATT), a nawet cel antydumpingowych i wyrównawczych (art. VI GATT). Stosowanie w pełni takiej interpretacji w praktyce byłoby absurdalne. Od samego początku wykorzystywania przez strony sposobów integracji regionalnej zgadzały się one zasadniczo, iż lista środków zawarta w art. XXIV nie jest w żadnym wypadku wyczerpująca lecz raczej przykładowa<sup>10</sup>.

Choć strony zgadzały się, iż niekompletność jest przypadkowa, skwapliwie wykorzystywały ten fakt powołując się na dyskryminacyjne zastosowanie środków ochronnych. Wytworzona w przypadku pewnych środków praktyka (oraz sporadyczne stosowanie pewnych rozwiązań w przypadku innych środków) przyczynia się do pogłębienia marginesu dyskryminacji stron, które nie są związane ze stronami stosującymi środki ochronne porozumieniami tworzącymi strefy wolnego handlu lub unie celne.

Występujące w systemie GATT środki ochronne z punktu widzenia ich praktycznego zastosowania można podzielić na trzy grupy. Pierwszą

<sup>9</sup> P. Czubik, *Wolny handel towarami – podstawy międzynarodowoprprawne regionalizmu handlowego*, Kraków 2002, str. 183-185.

<sup>10</sup> Cf. *Systemic Issues Related to "Other Regulations of Commerce"*, WTO Document – WT/REG/W/17/Add.1, 5 November 1997, str. 4.

grupę stanowią środki, które zgodnie z regułami ich zastosowania wyrażonymi w unormowaniach GATT powinny być stosowane, w przypadku ich użycia, *erga omnes* – przeciwko wszystkim stronom systemu GATT/WTO (ponieważ co do swojego charakteru upośledzają produkt a nie państwo pochodzenia) – w praktyce państwa strony często jednak nie stosują środków tych względem partnerów z państw stron ich porozumień wolnohandlowych. Druga grupa to środki stosowane w teorii analogicznie jak środki z grupy pierwszej i zasadniczo w sposób nie odbiegający od teoretycznych założeń stosowane w praktyce. Trzecia wreszcie grupa to środki, które co do swojej struktury wymierzone są przeciwko konkretnym – traktowanym odrębnie państwom np. stosującym pewne taktyki handlowe i jako takie nie stwarzają problemów związanych z ich interpretacją.

Zastosowanie środków z grupy pierwszej jest przedmiotem szczególnych kontrowersji – wyraźnie widoczna jest interpretacja (a raczej faktyczna modyfikacja) przez praktykę istniejących norm w sposób całkowicie niezgodny z ich literalnym brzmieniem. Klasycznym środkiem tego typu jest ochrona przed nadmiernym importem lub groźbą nadmiernego importu (art. XIX GATT). Zgodnie z unormowaniami GATT środek ten powinien być stosowany w taki sposób, by restrykcje nakładane w związku z nadmiernym importem nie godziły w jakiekolwiek skonkretyzowane państwo – importera, lecz zapobiegały nadmiernemu importowi produktu. Stąd też środki te powinny być stosowane w sposób nieselektywny – w analogicznej wysokości w stosunku do każdej ze stron systemu GATT/WTO<sup>11</sup>. W przypadku porozumień wolnego lub

<sup>11</sup> Choć w praktyce w związku z unormowaniami Porozumienia w sprawie środków ochronnych wynegocjowanego w czasie Rundy Urugwajskiej dopuszcza się pewien margines selektywności. Generalną zasadą wyrażoną w art. 2 ust. 2 Porozumienia jest stosowanie środków przeciwko produktowi niezależnie od jego źródła. Pewne odstępstwa są jednakże dopuszczalne gdy zachodzi szczególna sytuacja faktyczna opisana w art. 5 ust. 2 (b) Porozumienia, a środki są stosowane w formie ograniczeń ilościowych. *Vide*: A. Cebada Romero, *Antidumping, Countervailing Duties and Safeguard Measures: Comparison between the Agreements of the European Community and European Eastern Countries and NAFTA*, Arizona Journal of International and Comparative Law, vol. 16, no. 2, 1999, str. 472, [et] M. Sánchez Rydelski, *The WTO and EC Law on Safeguards Measures*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, vol. 10, Heft 21, 1999, str. 656. Odstępstwo od reguły nieselektywnego użycia środków jest również możliwe na korzyść krajów rozwijających się zgodnie z art. 9 ust. 1 Porozumienia. *Cf.* M.J. Trebilcock, R. Howse, *The regulations of international trade*, New York, 2001, str. 236.



preferencyjnego handlu logika wskazywałaby ewentualnie na zastosowanie wskazanych środków w znacznie większym wymiarze względem stron porozumień regionalnych, tak, by wyrównać warunki wprowadzania danego produktu na rynek. Biorąc pod uwagę fakt, iż zasadniczo nadmierny import następuje wskutek sprowadzania danego towaru bez cła (lub przy zastosowaniu stawki celnej niższej niż wynikająca z poziomu KNU) z państwa strony systemu regionalnego, rozwiązanie takie byłoby sprawiedliwe. Tymczasem, co stanowi wyraźny refleks zmiany struktury handlu światowego z multilateralnej na regionalną, przy zastosowaniu tego typu środków, w praktyce zaakceptowano możliwość (i dosyć często strony z możliwości tej korzystają) wyłączenia przez strony spod akcji ochronnej państw stron ich umów preferencyjnych<sup>12</sup>. Tym samym narodziła się w praktyce wyjątkowo niekorzystna (i słusznie wydaje się odbierana jako niesprawiedliwa) tendencja – następuje przerzucenie odpowiedzialności na strony niejednokrotnie zupełnie niewinne danemu zjawisku. Państwa, z których pochodzą towary odpowiadające za nadmierny import, nie podlegają z tego tytułu „ukaraniu” w postaci nałożenia ceł lub ograniczeń. „Kara” taka spotyka natomiast importerów wprowadzających towar z państw traktowanych zgodnie z KNU, którzy nie są odpowiedzialni za pojawienie się towaru w nadmiernych ilościach na rynku krajowym. Praktyka ta stanowi wyraz faworyzowania bardziej naturalnego handlu regionalnego i wskazuje wyraźnie kierunek rozwoju przyszłej tendencji handlowej<sup>13</sup>. Stosując środki te w sposób dyskryminujący państwa-strony systemu multilateralnego, państwa je stosujące argumentowały, iż nie umieszczenie art. XIX na liście zawartej w art. XXIV ust. 8 oznacza możliwość jego zastosowania w sposób selektywny na niekorzyść państw stron systemu GATT (środki

<sup>12</sup> Vide: E. Piontek, *European Integration and International Law of Economic Interdependence*, Hague Academy of International Law – Recueil des cours, vol. 236, 1992, str. 32-34, cf. P. Czubik, *op.cit.*, str. 194-203.

<sup>13</sup> Jak wspomniano powstała praktyka daje możliwość opisanego – selektywnego stosowania środków. Częste zastosowanie środków tych w sposób selektywny (szczególnie poprzez preferowanie stron systemów handlu europejskiego, lecz także pojawiające w relacjach handlowych NAFTA) nie powinno przesłaniać faktu, iż liczne strony hołdują nadal ściśle nieselektywnemu (a więc zgodnemu z duchem GATT) zastosowaniu środków ochronnych. Liczne przykłady zastosowania środków ochronnych z tytułu art. XIX GATT vide: *Guide to GATT Law and Practice, Analytical Index*, Geneva, 1995, vol. I, str. 539-559 i vol. II, str. 838-840.

umieszczone na tej liście tymczasem mogą być stosowane jedynie nieselektywnie)<sup>14</sup>. Jest to wyjątkowo dziwna interpretacja, która w jakikolwiek sposób nie wynika z literalnej treści ani jakichkolwiek innych elementów interpretacyjnych art. XXIV. Stworzona została na potrzeby odparcia konkretnych zarzutów, i jak wskazuje praktyka zastosowania środków drugiego typu, nie ma jakiegokolwiek związku z rzeczywistością.

Powyższa analiza oczywiście nie powinna przysłaniać faktu, iż na bazie poszczególnych systemów regionalnych możliwe jest użycie środków ochronnych<sup>15</sup> wyłącznie przeciwko parterowi ze strefy lub unii<sup>16</sup> (nie jest to sprzeczne z art. XIX GATT, ponieważ środek ochronny oddziałuje w sferze zarezerwowanej do wyłącznej jurysdykcji systemu regionalnego, co przewidują zasadniczo regulacje samych systemów regionalnych, zastrzegające, iż środek ochronny powinien zachowywać margines preferencji). Warto zauważyć wreszcie, iż pewne najnowsze porozumienia wprowadzające wolny handel pomiędzy stronami zawierają postanowienia uniemożliwiające zastosowanie środków ochronnych z tytułu ochrony przed nadmiernym importem pomiędzy stronami umowy niezależnie od bilateralnego czy globalnego charakteru takich środków. Stanowi to wyraz rzeczywistego odrzucenia wymogów art. XIX i triumf reguł wolnego handlu – partner porozumienia musi bowiem (a nie jak w dotychczasowej praktyce jedynie może) być wyłączony spod akcji ochronnej<sup>17</sup>.

W przypadku drugiego typu środków ochronnych ich nieselektywne stosowanie zasadniczo przestrzegane jest przez strony. Środkami takimi są np. unormowania dla ochrony bilansu płatniczego, czy też ogólne zabezpieczenia z art. XX. Celem tych środków jest osiągnięcie pewnego efektu (finansowego, zakazu importowego itp.) poprzez upośledzenie importu towarów niezależnie od ich pochodzenia. Dozwolone jest

<sup>14</sup> Argumentacja taka została podniesiona przez przedstawiciela Wspólnot podczas procesu egzaminacji umów z państwami EFTA w roku 1973. *Vide: Guide... op.cit., vol. II*, str. 838-839.

<sup>15</sup> Coraz częściej są spotykane ograniczenia umożliwiające użycie tego typu bilateralnych środków jedynie w okresie przejściowym. Rozwiązania takie są promowane za pośrednictwem umów z udziałem parterów z NAFTA. *Vide* jednak także: *Agreement between Japan and Singapore for a New-Age Economic Partnership*, WT/REG140/1, art. 18 ust. 1.

<sup>16</sup> *Cf.* F. Schoneveld, *The EEC and Free Trade Agreements, Stretching the Limits of GATT Exceptions to Non-Discriminatory Trade?*, *Journal of World Trade*, vol. 26, no. 5, Oct. 1992, str. 73-74.

<sup>17</sup> *Cf.* *Agreement between New Zealand and Singapore on a Closer Economic Partnership*, WT/REG127, art. 8.

co najwyżej w pewnych ograniczonych przypadkach nie obciążanie środkami towarów krajowych oraz tych, których import służy celom analogicznym, jak te osiąganym poprzez środki ochronne<sup>18</sup>. W praktyce dochodzi jednak do sporadycznych przypadków selektywnego stosowania tych środków jedynie względem partnerów handlowych nie będących stronami umów preferencyjnohandlowych z państwem stosującym środki. Praktyka taka napotyka jednakże na znaczną krytykę stron systemu GATT/WTO, sam fakt jej sporadycznego pojawiania się można uznać za znaczne zdeformowanie reguł handlu związane z pojawieniem się regionalnych forów preferencyjnohandlowych<sup>19</sup>.

Jeżeli chodzi o środki trzeciego typu – z natury rzeczy selektywne, zasadniczo ich stosowanie nie budzi większych wątpliwości w związku ze zmianą struktury handlu światowego. Stosowanie niektórych z tego typu środków (np. stosowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa – art. XXI GATT) zasadniczo zupełnie niepowiązane jest z faktem utrzymywania z danym państwem relacji handlowych na preferencyjnych zasadach czy też na podstawie najwyższego uprzywilejowania. W przypadku innych środków tego typu (np. antydumping, cła wyrównawcze) przyczyna ich zastosowania (ze względu na handel preferencyjny lub bezcłowy pomiędzy stronami) jest bardziej prawdopodobna w relacjach na forum regionalnym – działania *non-fair* wykonywane są bowiem mniejszym kosztem finansowym. Z tej to przyczyny systemy handlu regionalnego niekiedy wyraźnie uznają działania takie za nielegalne lub też wprowadzają zaczątki, a nawet rozwinięte mechanizmy, wspólnej polityki zapewniającej eliminację tego typu praktyk w relacjach wzajemnych. Problemy rodzi w przypadku tych środków ich zastosowanie na zewnątrz

<sup>18</sup> Przykładowo nie obciąża się cłami maszyn, produkcja za pomocą których może spowodować wzrost eksportu i wyrównanie bilansu płatniczego.

<sup>19</sup> Przypadki selektywnego zastosowania środków z tytułu ochrony bilansu płatniczego stosowane zostały przykładowo przez EWG w niedługo po jej powstaniu (na krytykę napotkał nie tylko fakt niezastosowania środków tych w relacjach wewnętrznych kształtującej się dopiero unii celnej, lecz również fakt zastosowania środków tych przez wszystkie państwa EWG, mimo że tylko ich część deklarowała problemy związane z bilansem płatniczym). Równie rzadkie i napotykające na podobne opory stron systemu GATT/WTO jest stosowanie selektywne środków z Art. XX (co zupełnie niezgodne jest z literalną interpretacją tego artykułu) – *vide*: np. *case* cypryjskiego „sherry” na rynku wspólnotowym (*Vide: Guide...op.cit.*, vol. I, str.596) oraz zastrzeżenie dokonane przez Kanadę, jako stronę CUSFTA, co do możliwości zarządzania handlem zasobami wyczerpywalnymi w sposób selektywny *in favorem* USA – *ibidem*.

bardziej zintegrowanych systemów handlu regionalnego. Ich zastosowanie przez całą unię celną niekoniecznie oznaczało w praktyce stosowanie nieuczciwych mechanizmów względem każdego z obszarów wchodzących w skład unii – szczególnie wyraziście problem ten rysuje się w przypadku akcesji nowych stron do stosującej środki ochronne unii celnej<sup>20</sup>.

### **Wykorzystywanie mechanizmów rozwiązywania sporów systemu GATT/WTO przez strony systemów regionalnych**

Kolejnym elementem, będącym wyraźnym odzwierciedleniem odrębnego od teoretycznych założeń ukształtowania się struktury handlu światowego, jest przyjęty w praktyce sposób rozwiązywania sporów pomiędzy stronami systemu GATT/WTO. Mechanizm rozwiązywania sporów, wypracowany w ramach systemu GATT, oraz zmodyfikowany na potrzeby WTO, w praktyce stosowany jest prawie wyłącznie pomiędzy tymi stronami systemu, które nie są wzajemnie powiązane ze sobą relacjami wolnego lub preferencyjnego handlu regionalnego<sup>21</sup>.

Choć system multilateralny formalnie podkreśla swoją właściwość w tych sporach, w praktyce od chwili powstania systemów regionalnych odpadła *de facto* w sprawach tych jurysdykcja systemu multilateralnego. Przyczyny takiego stanu rzeczy można upatrywać przede wszystkim w konstrukcji mechanizmów rozwiązywania sporów wystę-

<sup>20</sup> Przykładowo strony przystępujące do Wspólnot Europejskich (*i.a.* ostatnie rozszerzenie) automatycznie zastosowały wspólnotowe środki antydumpingowe bez ustalenia czy dumping jest rzeczywiście stosowany względem nowo przystępujących państw stron. Problematiczna jest również technika stosowania środków ochronnych z wspomnianych wcześniej dwóch grup przez unię celną jako całość – kwestia ta została uregulowana w Porozumieniu w sprawie środków ochronnych (patrz przypis 1 tego porozumienia) w stosunku do środków ochrony przed nadmiernym importem (Art. XIX). Rozwiązanie przyjęte w Porozumieniu (możliwość zastosowania środków przez pojedynczy obszar składowy unii lub całą unię, jeśli import lub jego groźba dotyczy całej unii) nie rozstrzyga jednakże kwestii selektywności tych środków.

<sup>21</sup> O ile wstępne fazy rozwiązywania sporów handlowych pomiędzy stronami sporów regionalnych miały i mają sporadycznie miejsce na forum systemu GATT/WTO (choć mogą być interpretowane jako przejaw słabości danego systemu regionalnego), o tyle rozpatrywanie sporów takich przed panelem systemu multilateralnego należy do wyjątkowo rzadkich – co ciekawe spory w tej fazie pomiędzy stronami systemu regionalnego to domena w zasadzie wyłącznie państw CUSFTA/NAFTA, choć systemy te charakteryzują się unormowaniami wyłączającymi w określonym zakresie jurysdykcję systemu multilateralnego.

pujących w systemach regionalnych. Systemy te często charakteryzują się własnymi unormowaniami dotyczącymi rozwiązywania sporów – rozwiązania te funkcjonują bez jakichkolwiek powiązań strukturalnych lub instytucjonalnych z systemem GATT/WTO<sup>22</sup>. Brak przy tym zasadniczo jakichkolwiek teoretycznych lub praktycznych rozstrzygnięć, które pozwalałyby rozwiązać ewentualny konflikt jurysdykcji pomiędzy stronami. System GATT/WTO w jakikolwiek sposób nie ingeruje w rozwiązania takie przyjmowane w systemach regionalnych.

Warto jednocześnie zauważyć, iż zdecydowana większość systemów regionalnych nie przewiduje jakichkolwiek mechanizmów rozwiązywania sporów pomiędzy stronami. W zdecydowanej większości spośród tych systemów, które mechanizmy takie wypracowały, występuje klasyczny mechanizm arbitrażowy – właściwie nie stosowany w praktyce. Spór pomiędzy stronami rozwiązany zostaje w drodze negocjacji, bez potrzeby odwoływania się do arbitrażu, będącego metodą ryzykowną dla strony zagrożonej przegraniem sprawy (a tym samym i pozostałych stron systemu regionalnego, w przypadku, gdy strona nie zadowolona z wyroku sądu arbitrażowego wystąpi z systemu). Wprowadzenie jednak arbitrażowej (ściśle wiążącej) metody rozwiązywania sporów wyraźnie świadczy jednak o wyraźnej determinacji stron do zapewnienia przetrwania ukształtowanych relacji regionalnych.

Najważniejsza, wydaje się, przyczyna likwidacji *de facto* właściwości jurysdykcyjnej systemu GATT/WTO na forum wolnego handlu regionalnego ma charakter pozaprawny, a raczej socjologiczny<sup>23</sup>. System

<sup>22</sup> Sugestie powiązań strukturalno-instytucjonalnych pomiędzy mechanizmem rozwiązywania sporów systemu GATT/WTO, a organami rozwiązywania sporów systemów regionalnych, obok bezwzględnego uznania za niezgodne z art. XXIV GATT umów regionalnych ograniczających dostęp stron do mechanizmów rozwiązywania sporów WTO, podnoszone były przez grupę badawczą zajmującą się zjawiskiem regionalizmu handlowego. *Vide: Reflections on Regionalism, Report of the Study Group on International Trade* (eds: J. Serra *et al.*), Washington D.C., 1997, str. 54-55. Co ciekawe sugestie te znalazły w ostatnich latach swój wymiar praktyczny – powiązanie tego typu przewiduje np. artykuł 61 umowy o bliższej współpracy gospodarczej Nowej Zelandii i Singapuru (WT/REG127).

<sup>23</sup> W każdym razie w żadnym wypadku nie można przypisać tego zjawiska nieodpowiedniej konstrukcji prawnej mechanizmów rozwiązywania sporów WTO. Teoretycznie stanowią one trwałą i skuteczną konstrukcję adekwatną również do tego typu rozstrzygnięć. *Cf.* P. Pescatore, *The New WTO Dispute Settlement Mechanism*, [in:] P. Demaret, J-F. Bellis, G. García Jiménez [eds], *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Brussels, 1997, str. 661 i n.

regionalny stanowi częstsze i bardziej dostępne dla stron forum bezpośrednich dwustronnych kontaktów – zdecydowanie bardziej prawdopodobne, niż w przypadku systemu multilateralnego, jest zażegnanie sytuacji mogących wywołać spór, zanim okażą się drażniące dla stron. Likwidacja sporów na forum regionalnym częściej niż pomiędzy stronami jedynie systemu GATT/WTO następuje więc w zarodku.

O ile, jak wspomniano, system multilateralny w jakikolwiek sposób nie dotyka relacji pomiędzy własnym mechanizmem rozwiązywania sporów a mechanizmami regionalnymi, o tyle sporadycznie spotykane są przypadki pewnej ograniczonej ingerencji systemów regionalnych regulującej dostępność multilateralnych i własnych systemów rozwiązywania sporów. Zjawisko to charakterystyczne jest dla systemów, w których stronami (lub przynajmniej jedną ze stron) są państwa północnoamerykańskie<sup>24</sup>. Spotykane są nawet przypadki wyraźnych wyłączeń jurysdykcyjnych. Akceptacji takich rozwiązań sprzyjają zawarte w treści tych systemów enigmatyczne uregulowania przewidujące pierwszeństwo danej umowy regionalnej nad innymi umowami międzynarodowymi, chyba że postanowiono inaczej<sup>25</sup>. W rozwiązaniach tych przewidziano możliwość wyboru przez stronę skarżącą ścieżki jurysdykcyjnej pomiędzy mechanizmem systemu GATT/WTO a mechanizmem strefy<sup>26</sup>. Wybór mechanizmu roz-

<sup>24</sup> Powszechnym źródłem modyfikacji kształtu umów regionalnych zasadniczo była Europa – co jest naturalne biorąc pod uwagę fakt, iż Wspólnoty Europejskie stanowią najbardziej zintegrowany obszar w gospodarce światowej, a więzi preferencyjnohandlowe pomiędzy poszczególnymi obszarami celnymi kontynentu europejskiego są standardem. W przypadku jednakże problemów styczności jurysdykcji GATT/WTO i jurysdykcji obszarów wolnego handlu Europa przyjęła raczej taktykę milczenia, przyczyniając się znacząco do ukształtowania trwałej praktyki, nie próbując jednakże *de iure* oddziaływać na rozwiązanie wyłaniających się problemów. Przy formowaniu rozwiązań prawnych przejmowanych następnie przez inne systemy w przypadku tym, podobnie jak we wcześniej omawianym przypadku regulacji dotyczących środków ochronnych przed nadmiernym importem, ogromną rolę odegrał region północnoamerykański. W tym pierwszym przypadku jednakże promowane rozwiązania *de iure* w zasadzie pokrywają się z faktycznie stosowaną praktyką. Rozwiązania mające swój rodowód w NAFTA dotyczące konfliktu jurysdykcji przy rozwiązywaniu sporów zasadniczo nie oddają istoty wręcz powszechnej praktyki omijania jurysdykcji WTO w sprawach wewnątrzregionalnych, a raczej odzwierciedlają praktykę ograniczonego stosowania jurysdykcji tej w praktyce regionu północnoamerykańskiego.

<sup>25</sup> *Vide*: art. 103 NAFTA (promulgowana w dok. GATT/L/7176).

<sup>26</sup> *Cf.* J. Mathis, *Bariery pozataryfowe w handlu Unii Europejskiej i ich znaczenie dla Polski* [in:] J. Świerkocki [ed.], *Bariery para- i pozataryfowe w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, Łódź, 1998, str. 201.

wiązywania sporów strefy oznacza trwałe wykluczenie mechanizmu rozwiązywania sporów systemu WTO w danej sprawie. Co więcej jednak, w pewnych sprawach dotyczących m.in. handlowych aspektów ochrony i zachowania środowiska naturalnego, zdrowia i życia ludzi i zwierząt, w przypadku, gdy strona skarżąca oświadcza, iż przedkłada sprawę na forum WTO, stronie pozwanej przysługuje prawo zablokowania wyboru tej ścieżki i przesłania sprawy na forum panelu strefy<sup>27</sup>. Konstrukcja ta wyraźnie faworyzuje regionalne mechanizmy rozwiązywania sporów. Niezależnie od faktu, iż zgodnie z argumentacją stron<sup>28</sup>, system WTO nie posiada mechanizmów adekwatnych do rozstrzygania o sprawach z dziedzin regulowanych art. XX GATT<sup>29</sup> – stąd potrzeba wprowadzenia takiej konstrukcji, oraz od faktu, iż strony systemów północnoamerykańskich, pomimo istnienia wspomnianej regulacji, w zasadzie jako jedyne spośród stron systemów regionalnych korzystają w pełni w sporach wewnątrzregionalnych również z systemu rozwiązywania sporów WTO, unormowania te są wyraźnym świadectwem faktycznego wyłączenia jurysdykcji systemu GATT/WTO w sprawach pomiędzy stronami systemów regionalnych, wyłączenia potwierdzonego prawie jednoznacznie ukształtowaną praktyką, formalnie dotychczas niezaakceptowaną przez sam system GATT/WTO.

### **Destrukcja powszechnej KNU i powstanie metody gwarantowania „regionalnego najwyższego uprzywilejowania” na bazie wolnego handlu.**

Oprócz wpisanych w uregulowania Układu Ogólnego, wspomnianych powyżej, odstępstw od KNU, stopniowe osłabianie KNU przez system GATT następowało w związku ze wzmacnianiem pozycji państw rozwijających się na forum międzynarodowym. System multilateralny stopniowo acz wyraźnie uznał, iż w stosunku do państw rozwijających

<sup>27</sup> Cf. art. 2005 (1) NAFTA – *lex cit.*

<sup>28</sup> *Vide*: argumentacja dotycząca takich rozwiązań przedstawiona podczas egzaminacji umowy wiodącej do powstania strefy wolnego handlu Kanada-Chile – *Canada-Chile Free Trade Agreement – Questions and Replies*, dok. WT/REG38/4.

<sup>29</sup> Nie dysponując *de facto* sądem o generalnej jurysdykcji – cf. G. Marceau, *A Call for Coherence in International Law. Praises for the Prohibition Against “Clinical Isolation” in WTO Dispute Settlement*, *Journal of World Trade*, vol. 33, no. 5, Oct. 1999, str. 109.

się oraz w relacjach wzajemnych tychże państw stron uzasadnione jest odstąpienie od klauzuli najwyższego uprzywilejowania. Choć odstąpieniu temu nadawano formalnie przewidzianą w Układzie Ogólnym formę (np. *waiver*), ze względu na rozmiar i zasięg relacji których dotyczy, stanowi ono wyraźną regułę *per se*. Zarówno możliwość nieodwzajemniania preferencji przez państwa rozwijające się (wyrażona w Części IV do GATT i wykorzystana w praktyce również w ramach „jednostronnie wolnohandlowych” porozumień regionalnych), jak także system GSP<sup>30</sup> oraz tzw. *Enabling Clause*<sup>31</sup> (w praktyce umożliwiająca integrację państw rozwijających się w ramach ugrupowań regionalnych nie spełniających wymogów art. XXIV GATT), oraz inne pogłębiające dywersyfikację traktowania mechanizmy, doprowadziły do całkowitego upadku KNU, jako reguły wzajemnych relacji na linii państwo rozwijające się – państwo rozwinięte.

Widoczna tendencja zmniejszania znaczenia KNU – przede wszystkim w związku z żywiołowym rozwojem ugrupowań wolnego handlu o charakterze regionalnym, spotęgowana została poprzez działania z moralnego punktu widzenia bez wątpienia słuszne, choć wprowadzające wyraźną dywersyfikację traktowania w zależności od stopnia rozwoju. Swoisty dylemat moralny – pojawiający się na forum GATT/WTO – również poddający w wątpliwość zasadność takiej pomocy dla państw rozwijających się, nie przeszkodził faktycznemu stosowaniu KNU jedynie w relacjach pomiędzy coraz mniej licznymi państwami rozwiniętymi – nie powiązаныmi umowami kreującymi wolny handel. Faktycznie jedynym zaobserwowanym w historii systemu multilateralnego wzmocnieniem KNU (dokonanym w wyniku Rundy Urugwajskiej) było uporządkowanie i teoretyczne zaostreżenie polityki udzielania *waiver*’ów. Nie wpłynęło to jednakże na funkcjonowanie najbardziej obciążających powszechną KNU wspomnianych *waiver*’ów – sankcjonujących istnienie wyjątków „socjalnych” *in favorem* państw rozwijających się.

Zmiana struktury handlu międzynarodowego i jego oparcie głównie na relacjach wolnohandlowych doprowadziło do wykształcenia alterna-

<sup>30</sup> *Generalized System of Preferences* – umożliwia *de facto* każdemu państwu rozwiniętemu stosowanie względem państw rozwijających się preferencji handlowych takich, jakie to państwo rozwinięte uzna za stosowne.

<sup>31</sup> *Differential and more favourable treatment, reciprocity and fuller participation of developing countries*, Decision of 28 November 1979, BISD/GATT 26S/203.



tywnych mechanizmów gwarantujących traktowanie analogiczne, jak tym razem zasadniczo konkretny (a nie każdy – powszechny) partner gospodarczy. Klasyczna KNU znalazła swoje miejsce również w pewnych systemach regionalnych – choć również w tym przypadku podlega wyraźnemu procesowi degradacji. Zjawiskom tym warto poświęcić nieco uwagi – stanowią one wyraźne odzwierciedlenie zmiany struktury handlu globalnego.

Europejskie regionalne systemy handlowe tworzą porozumienia, w których jedną ze stron są Wspólnoty Europejskie lub też państwa mające umowę wolnohandlową ze Wspólnotami. Faktycznym celem takich porozumień pomiędzy państwami europejskimi (około 60% wszystkich porozumień tworzących wolny handel to porozumienia europejskie) jest zapewnienie sobie wzajemnie traktowania analogicznego do tego, jakie przysługuje im lub oferowane jest przez Wspólnoty. Wolny handel stał się więc *de facto* nowym najwyższym uprzywilejowaniem udzielanym w traktatach handlowych Europy. W niektórych europejskich umowach o wolnym handlu traktowanie na warunkach analogicznych jak Wspólnota zostało zapewnione nawet *de iure*<sup>32</sup>.

Współczesne zapewnianie efektu równości traktowania (dotychczas przypisywanego KNU) w praktyce europejskiej (w związku z wpływem Wspólnot na poszczególnych swoich partnerów wolnohandlowych) przyjęło formę nawiązywania z wszystkimi partnerami z kontynentu relacji wolnohandlowych. W przypadku tym tendencja ta ma w granicach zachodnioeuropejskiego obszaru kulturowego (*nolens volens* włączając weń Izrael i Turcję) charakter powszechny (niekiedy w ograniczonym zakresie obejmuje również obszary pozaeuropejskie – np. relacje EFTA

<sup>32</sup> Spotykane są rozwiązania przewidujące renegocjację poziomu i tempa wzajemnej liberalizacji, w przypadku gdy liberalizacja handlu określonej strony ze Wspólnotami następuje szybciej niż pierwotnie planowano. Przykładowo umowy o wolnym handlu Węgier z Izraelem (dok. WT/REG54/1) oraz Turcji z Węgrami (WT/REG58/1), Rumunią (WT/REG59/1) i Litwą (WT/REG61/1) przewidują przyspieszenie tempa liberalizacji jednej ze stron, w przypadku, gdy strona ta dokonuje szybszej liberalizacji w handlu ze Wspólnotami. Powiązania sytuacji handlowej stron ze stanem ich relacji ze Wspólnotami widoczne są także w przypadku zastosowania pewnych specyficznych środków ochronnych. Np. w niektórych umowach pomiędzy państwami europejskiego regionu kulturowego ujęto, iż klauzula restrukturyzacyjna może być zastosowana przez stronę umowy tylko wtedy, gdy jest ona stosowana przez tą stronę względem analogicznego importu ze Wspólnot. Cf. pkt. 5 Porozumienia interpretacyjnego do umowy o wolnym handlu Węgier i Izraela (*lex cit.*).

– Maroko, EFTA – Palestyna<sup>33</sup>). Nawiązywanie tego typu kontaktów – czyli odwzorowywanie zewnętrznej polityki preferencyjnohandlowej Wspólnot, stanowi wyraźne odzwierciedlenie dążeń akcesyjnych państw aspirujących do Wspólnot, lub też przejaw chęci ściślejszej integracji ze Wspólnotami. Nawiązywane umowy często nie oznaczają wiązania się regułami wolnego handlu z naturalnym partnerem handlowym – niekiedy handel pomiędzy stronami umowy o wolnym handlu jest wręcz symboliczny<sup>34</sup>, chodzi w sytuacji takiej wyłącznie o nie mające większego wpływu na sytuację handlową stron kopiowanie relacji wspólnotowych<sup>35</sup>.

Zasadniczy wyjątek od obserwowanego zjawiska stanowią relacje wolnohandlowe Izraela. Jako jedyne dotychczas państwo europejskiej przestrzeni kulturowej Izrael nawiązał relacje wolnohandlowe zarówno ze Wspólnotami Europejskimi (i w następnym etapie państwami związanymi z Wspólnotami takimi relacjami – w tym także z Polską), jak także z jego naturalnym, i w chwili podpisywania umowy o wolnym handlu najważniejszym partnerem handlowym – USA. Być może relacje wolnohandlowe Izraela stanowią kwintesencję degradacji powszechnej KNU systemu GATT/WTO i zapowiedź gwarantowania wolnego handlu jako metody wzajemnie analogicznego traktowania na forum globalnym.

Oprócz obserwowanych, w skali wciąż jeszcze do niedawna ograniczonej<sup>36</sup>, określonych powyżej zjawisk, zauważyć można wytworzenie, w niektórych systemach wolnego lub preferencyjnego handlu, unormowań gwarantujących dodatkowo pomiędzy stronami danego systemu

<sup>33</sup> Promulgowane przez system WTO odpowiednio w dok. WT/REG91/1 i WT/REG79/1.

<sup>34</sup> Tak jak w przypadku np. umowy o wolnym handlu Polska – Wyspy Owcze (dok. WT/REG78/1, zał. do Dz.U. Nr 63, 1999, poz. 705).

<sup>35</sup> Zawijazywanie relacji o charakterze wolnego handlu może wiązać się również z partykularnymi interesami politycznymi – taka wydaje się być na przykład przyczyna zawarcia przez USA umowy z Jordanią (WT/REG133) – działanie USA może być w tym przypadku bardziej działaniem osłabiającym interesy Wspólnotowe w regionie niż w rzeczywistości podyktowane własnymi korzyściami.

<sup>36</sup> Choć nadmienić należy, iż w związku z faktem podejmowania przez Wspólnoty w przyszłości coraz szerszych i „zwrotnych” działań preferencyjnohandlowych, których zapowiedź stanowią w przypadku Europy Porozumienie o wolnym handlu Wspólnota – Meksyk (WT/REG109/1), Wspólnota – RPA (WT/REG113), czy Wspólnota – Chile (nie notyfikowane wchodzi w życie 1 VII 2003) doszło już do powszechnego przekroczenia przez zjawisko wzajemności wolnohandlowej skali regionalnej. Warto zwrócić uwagę również na zjawiska pozaeuropejskie w tym względzie – *vide* przypis: 46.

najwyższe uprzywilejowanie. Strony tych systemów (zjawisko to ma swój teoretyczny i praktyczny wymiar przede wszystkim w systemach latynoamerykańskich) zdecydowały się zabezpieczyć swoje prawa poprzez zagwarantowanie, iż poziom liberalizacji, dokonany w ramach tychże poszczególnych systemów, będzie maksymalnym w relacjach każdej ze stron z osobna. Strona, która zdecydowałaby się udzielić jakimukolwiek państwu (w praktyce – państwu spoza systemu – w przypadku regionalnych systemów plurilateralnych wewnątrzsystemowe bilateralne pogłębienie poziomu integracji jest dopuszczalne) preferencji wykraczających swoim zakresem poza te zagwarantowane stronom systemu, zobligowana jest do automatycznego przekazania ich stronom systemu. Taka regionalna KNU, zawarta w umowach tworzących systemy regionalne, podlegała, *ab initio* – od czasu przyjęcia takich rozwiązań, pewnym ograniczeniom. W przypadku systemów latynoamerykańskich dopuszczono istnienie wyjątków od KNU w przypadku udzielania koncesji któremuś z państw Ameryki Łacińskiej (spoza konkretnego subsystemu), pozostałych państw geograficznej Ameryki Południowej i Karaibów, a nawet państw rozwijających się z dowolnych regionów świata<sup>37</sup>. Brak było jednakże wyraźnego uznania wyjątków od regionalnego KNU w przypadku zawierania przez którąś ze stron umów o wolnym handlu lub unii celnych z państwami rozwiniętymi (brak analogii do rozwiązań przyjętych w Art. XXIV GATT). Zaznaczyć należy, iż brak również powszechnego uznania metod integracji regionalnej, jako zwyczajowego wyjątku od wszelkich klauzul warunkujących najwyższe uprzywilejowanie<sup>38</sup>. W praktyce systemu LAIA wspomniana kwestia mogła być postrzegana jako przeszkoda związania się Meksyku (strony LAIA) postanowieniami NAFTA<sup>39</sup>. By zapobiec takiej sytuacji niezbędne było

<sup>37</sup> Vide: art. 44 Traktatu z Montevideo 1980 tworzącego system LAIA – *Latin American Integration Association* (stosowany także hiszpański skrót ALADI – *Asociación Latinoamericana de Integración*) – dok. GATT/L/5342, a także art. 8 Traktatu z Asunción tworzącego MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*) – dok. GATT/L/7370.

<sup>38</sup> Świadczy o tym m.in. opisana praktyka przyjęta przez państwa latynoamerykańskie w związku z wyraźnymi dążeniami niektórych państw latynoamerykańskich (Meksyku, Chile) do integracji z ich północnoamerykańskimi partnerami gospodarczymi.

<sup>39</sup> Abstrahując od jego dalszych wówczas jeszcze jego zamierzeń integracyjnych (a obecnie realizowanych porozumień ze Wspólnotą Europejską – WT/REG109, EFTA – WT/REG126, Izraelem – WT/REG124/1).

przyjęcie regulacji uzupełniających system LAIA. Nie wnikając w szczególności przyjętych unormowań<sup>40</sup> (określanych jako „interpretacja” unormowań systemu LAIA) stwierdzić należy, iż dopuszczono istnienie takiej sytuacji pod warunkiem, iż w określonym czasie strona LAIA zawierająca umowę z państwem spoza systemu zawrze umowy o wolnym handlu (przewidujące analogiczne preferencje jak oferowane państwu spoza systemu) z wszystkimi państwami stronami systemu LAIA (dla ścisłości nadmienić należy, iż LAIA jest systemem handlu preferencyjnego odbywającego się głównie w ramach subregionalnych porozumień wybranych stron). Jest to jedyne tak wyraźne dotychczas przyjęte w prawie międzynarodowym rozwiązanie prawne nakazujące w określonych warunkach wiązanie się stron umowami gwarantującymi wzajemnie wolny handel<sup>41</sup>.

Przyjęte rozwiązanie w pełni odpowiada ogólnej tendencji rozwoju reguł prawnomiędzynarodowych determinujących warunki handlu pomiędzy stronami. Ominięcie wymogu najwyższego uprzywilejowania oznacza rozwój wolnego handlu regionalnego. Tym samym wolny handel, powstały w ramach relacji strony z państwem z zewnątrz, wymusza jego dalszy rozwój w ramach relacji tej strony z pozostałymi stronami umowy przewidującej regionalną KNU. Jej przyjęcia na forum regionalnym modyfikacja oznacza nie tylko proste przeniesienie preferencji na rzecz stron związanych KNU, lecz także stworzenie z tymi stronami stref wolnego handlu.

Obowiązek nawiązania wzajemnych relacji wolnohandlowych wyraźnie wypiera regułę najwyższego uprzywilejowania (nawet w formie wprowadzonej do umów konstruujących regionalne systemy handlowe). Wolny handel, utworzony w ramach relacji handlowych pary państw, bezpo-

<sup>40</sup> Kwestia ta została bardzo szczegółowo omówiona in: W. Hummer, D. Prager, *Zur GATT-Kompatibilität von Mehrfachmitgliedschaften in regionalen Präferenzzonen – dargestellt am Beispiel Mexikos in der NAFTA/ALADI und Liechtensteins im EWR/Zollanschlussvertrag Schweiz*, Archiv des Völkerrechts, Band 35, Heft 4, Dez. 1997, str. 377 – 410. Cf. także artykuł tych samych autorów *The Most Favored Nation Clause in ALADI and Recent Integration Processes with non-Latin American Countries*, Integration & Trade, vol. 1, no. 3, Sept.-Dec. 1997, str. 47–67.

<sup>41</sup> Korzyść takiego rozwiązania dla strony zawierającej umowę z państwem spoza systemu jest niewątpliwa – wypełnianie obowiązku regionalnej KNU oznaczałoby jednostronne gwarantowanie pozostałym stronom LAIA preferencji – w przypadku umowy o wolnym handlu preferencje będą miały zasadniczo charakter dwustronny.

średnio i wyraźnie, na podstawie unormowań prawnomiędzynarodowych, implikuje wolny handel z innymi stronami – być może taka będzie przyszłość handlu międzynarodowego również w wymiarze globalnym.

Niezależnie od faktu, iż opisana powyżej konstrukcja latynoamerykańska w rzeczywistości stanowi swoisty przełom i konstruuje pierwszy wyraźny obowiązek zastąpienia powszechnego uprzywilejowania relacjami regionalnymi opartymi na wolnym handlu, stan faktycznego zastąpienia KNU wolnym handlem w zasadzie<sup>42</sup> został już całkowicie zrealizowany w Europie, gdzie istniejące obszary celne wzajemnie względem siebie stosują zerowe stawki celne, będąc skutecznie połączone siecią licznych powiązań w postaci stref wolnego handlu i unii celnych. Zjawisko to przede wszystkim zaistniało dzięki działaniom Wspólnot Europejskich, konsekwentnie zawierającym kolejne generacje umów handlowych z wszelkimi państwami europejskimi<sup>43</sup> oraz dotychczas tymi z partnerów pozaeuropejskich, którzy nie stanowią dla nich większej konkurencji handlowej.

## **Zakończenie**

Choć w dużym stopniu rozważania przedstawione powyżej stają się ściśle teoretyczne – różnica bowiem poziomu dyskryminacji i preferencji, w obliczu znaczącej redukcji w ramach rund GATT cel na towary przemysłowe, zaciera w pewnych przypadkach różnice traktowania poszczególnych stron – wydaje się, że wyraźnie widoczna deformacja handlu światowego odcisnęła wyraźne „piętno” w unormowaniach prawnomiędzynarodowych. W przypadku jednakże państw rozwijających się (przez które Runda Urugwajska negocjacji GATT odbierana jest bardzo negatywnie) poziom dyskryminacji państw rozwiniętych jest wciąż bardzo wyraźny. Współczesny handel świata rozwiniętego wyraźnie przekształca się w wolny handel regulowany umowami regionalnymi. Wobec istnienia takiej tendencji nastąpić musi modyfikacja systemu GATT/WTO

<sup>42</sup> Za wyjątkiem kilku państw europejskich powstałych po rozpadzie ZSRS, b. Jugosławii, Albanii.

<sup>43</sup> Cf. D. Horowitz, *The Impending "Second Generation" Agreements Between the European Community and Eastern Europe – Some Practical Considerations*, Journal of World Trade, vol. 25, no. 2, April 1991.

(jeżeli chodzi o jego postanowienia dot. handlu towarami) do systemu regulującego liberalizację i kwestie sporne występujące pomiędzy blokami handlu regionalnego. Rozszerzanie podmiotowe handlowej integracji regionalnej poprzez działania podejmowane głównie przez prężne systemy handlowe (NAFTA, Wspólnoty Europejskie, ANZCERTA, MERCOSUR) coraz bardziej ograniczają zakres potencjalnych możliwości zastosowania systemu multilateralnego.

Kończąc niniejsze rozważania warto zastanowić się nad przyczyną tak wyraźnych różnic pomiędzy formalnym stanem prawnym, jaki wynika z unormowań systemu GATT/WTO, a praktyką, która ukształtowana została w systemach regionalnych. Wydaje się, że system GATT/WTO jak dotychczas nie zaakceptował zmiany realnej płaszczyzny handlu światowego i nie postrzega systemów regionalnych jako odrębnych lub autonomicznych systemów handlowych – charakteryzujących się również sporą odrębnością prawną. Regulacje art. XXIV GATT wraz z Porozumieniem w sprawie interpretacji tego artykułu nie dotyczą kwestii tych w sposób jednoznaczny. Systemy regionalne wypracowały sporą niezależność *de facto* – bez formalnego uznania tego procesu przez system multilateralny – świadczy o tym stosowana praktyka. Teoretycznie regulacje, a także praktyka systemów regionalnych, powinny być zgodne z uregulowaniami systemu GATT/WTO – tymczasem w przypadku wspomnianych środków ochronnych faktycznie uznawana jest nawet wyraźna sprzeczność unormowań i praktyki. Ponadto stosowanie mechanizmów systemu GATT/WTO dotyczących rozwiązywania sporów wyraźnie stoi na skraju *desuetudo* w przypadku relacji państw stron systemów regionalnych<sup>44</sup>, systemy regionalne często wytwarzają zaś zastępcze mechanizmy gwarantujące (wobec destrukcji KNU systemu GATT/WTO) stabilność wzajemnego traktowania. Są to wyraziste przykłady (lecz nie jedyne) świadczące o formalnym niedostosowaniu się systemu multilateralnego do występującej sytuacji<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Choć zauważyć należy, że przynajmniej korzystanie z mechanizmów konsultacyjnych stanowiących fazę wstępną rozwiązywania sporów jest niekiedy wykorzystywane pomiędzy stronami. Specyficzna jest również w tym przypadku, jak już wspomniano, sytuacja stron NAFTA. Cf. P. Czubik, *op.cit.*, str. 145.

<sup>45</sup> *Desuetudo* nastąpiło nawet w przypadku niektórych norm wynikających z art. XXIV GATT. Przykładowo norma ust. 10 przewidująca głosowanie większością 2/3 stron GATT celem zaaprobowania umów regionalnych zawartych przez stronę systemu GATT z państwem spoza

Formalne określenie wzajemności relacji systemu multilateralnego i systemów regionalnych wydaje się koniecznością. Od Rundy Urugwajskiej system GATT/WTO zajmuje się co prawda w większym stopniu kodyfikacją dziedzin okołohandlowych niż liberalizacją klasycznego handlu międzynarodowego. Z pewnością podjęte przez system multilateralne działania nie są efektem klasycznego *horror vacui* (wobec faktu regulowania większości handlu światowego przez systemy regionalne). Przyjęte w wyniku Rundy Urugwajskiej Porozumienie w sprawie interpretacji artykułu XXIV GATT 1994 jedynie w niewielkim stopniu przyczyniło się do uściślenia norm art. XXIV nie próbując nawet poruszać bardziej problematycznych kwestii.

Wyraźne i szczegółowe uregulowanie relacji systemów regionalnych z systemem GATT/WTO jest tym bardziej niezbędne, że obserwowane zjawisko regionalizacji handlu jest nieodwracalne. Zmiana struktury handlu (po nieudanej próbie jego multilateralizacji klauzulą najwyższego uprzywilejowania systemu GATT) wpłynęła na wytworzenie praktyki, która gwarantuje dalsze zmiany handlu w kierunku jego regionalizacji. W związku z tym, iż poziom liberalizacji handlu towarowego (w przypadku towarów przemysłowych) w ramach systemu GATT/WTO jest bardzo znaczący, jego przeistoczenie w handel całkowicie wolny jest zabiegiem stosunkowo prostym. Rozszerzanie sieci porozumień o wolnym handlu sprawia, iż państwa stają się coraz bardziej odporne na konkurencję zagraniczną i coraz prościej (w coraz krótszych terminach) następuje zawarcie i realizacja kolejnych porozumień tego typu. Europa, stanowiąca kolebkę regionalizmu handlowego, w zasadzie całościowo włączając w to jej wszelkie obszary celne (nie licząc jednakże większości państw powstałych po rozpadzie ZSRS) zastąpiła warunki handlu opartego na najwyższym uprzywilejowaniu handlem w pełni zliberalizowanym. Działania te doprowadziły do zasadniczego (w ramach Europy) wyrównania poziomu odporności na konkurencję gospodarek europejskich. Było to na tyle znaczące (dodatkowo efekt wzmocniony został liberalizacją stanowiącą efekt Rundy Urugwajskiej GATT), że w przypadku części

systemu (taki sens tego unormowania wynikał zresztą z zamiarów stron wyrażonych podczas prac przygotowawczych, a nie z interpretacji literalnej), praktycznie *ab initio* nie zyskała szerszej akceptacji – do umów takich stosuje się w praktyce normalny tryb postępowania przewidziany w normie art. XXIV ust. 7.

ostatnio zawartych porozumień uzupełniających braki w ogólnej w pełni zliberalizowanej strukturze handlu europejskiego w ogóle zrezygnowano z okresu przejściowego dla realizacji strefy wolnego handlu – od razu z chwilą wejścia w życie w porozumienia wprowadzając stawkę zerową.

W niedługim czasie ulegnie zapewne zmianie, w opisanym „euro-pejskim” kierunku, struktura całego światowego handlu towarowego (przynajmniej pomiędzy państwami rozwiniętymi)<sup>46</sup>. Jednak to systemy regionalne, a nie system multilateralny, będą odpowiedzialne za taki stan rzeczy – handel międzynarodowy nie będzie więc podlegał regulacjom jednego reżimu, lecz wielu reżimów regionalnych. WTO sprowadzone zostanie do roli mechanizmu pomiędzy coraz mniej licznymi, nie powiązanymi ze sobą systemami – ugruntuje swoją pozycję jako swoiste forum kolizyjne. Niezbędne będzie w niedalekiej przyszłości wypracowanie norm kolizyjnych wskazujących wyraźnie gdzie kończy się jurysdykcja systemu multilateralnego a gdzie rozpoczyna jurysdykcja systemów regionalnych. Kształt zmian w unormowaniach WTO odnoszących się do wzajemnych relacji regionalizmu i multilateralizmu zależy od woli państw stron. Zmiany te bez wątpienia są konieczne, wydaje się ponadto, że stanowić muszą one coś więcej niż jedynie wyraz minimalistycznego kompromisu, jakim było Porozumienie w sprawie interpretacji art. XXIV GATT 94 zawarte w czasie Rundy Urugwajskiej.

<sup>46</sup> Wypowiedzenie tego twierdzenia jeszcze kilka lat było dość ryzykowne. Obecnie zdają się je potwierdzać coraz bardziej egzotyczne porozumienia wprowadzające wolny handel nie tylko w dawna oczekiwanej linii Europa – Ameryka Północna lecz również w innych kierunkach, jak porozumienie pomiędzy Japonią a Singapurem (WT/REG140/1), EFTA a Singapurem (WT/REG148/1), Nową Zelandią a Singapurem (WT/REG127). Trwają negocjacje najbardziej rozległej terytorialnie strefy wolnego handlu łączącej obie Ameryki (FTAA) podwaliny pod nią w formie bardzo nawet „egzotycznych” relacji wolnohandlowych zostały już zresztą położone (*vide e.g.*: umowa o wolnym handlu pomiędzy Kanadą a Kostaryką – WT/REG147).